

O CONTROLE INTERNO E O COMPLIANCE NO COMBATE A CORRUPÇÃO

INTERNAL CONTROL AND COMPLIANCE IN COMBATING CORRUPTION

JACQUELINE VASCONCELOS LEONI

Mestranda em Direito Empresarial e Cidadania no Centro Universitário UNICURITIBA; Membro do Grupo de Pesquisa Cidadania Empresarial no Século XXI, do UNICURITIBA; Certificada em Auditoria Interna (CIA), em Autoavaliação e Controles (CCSA) pelo IIA – Instituto dos Auditores Internos e Certificada como Especialista em Prevenção a Lavagem de Dinheiro pelo ACAMS – EUA; Especialista em Finanças pela FAE.

SÉRGIO FERNANDO MORO

Sergio Fernando Moro, professor. Foi Ministro da Justiça e da Segurança Pública do Brasil de 01/2019 a 04/2020. Foi Juiz Federal da 13.^a Vara Criminal Federal de Curitiba/PR, especializada em crimes financeiros, de lavagem de dinheiro e praticados por grupos criminosos organizados.. É Professor contratado da graduação e pós-graduação do Unicuritiba - Centro Universitário Curitiba e do Uniceub - Centro Universitário de Brasília.

VIVIANE COELHO DE SÉLLOS-KNOERR

Doutora em Direito do Estado pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2005). Mestre em Direito das Relações Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (1996). Graduada em Direito pela Universidade Federal do Espírito Santo (1991). É advogada. Professora e Coordenadora do Programa de Mestrado e Doutorado em Direito Empresarial e Cidadania do Centro Universitário Curitiba / UNICURITIBA. Realizou estágio Pós-Doutoral na Universidade de Coimbra (2015/2016). Tem experiência em: Responsabilidade Social da Empresa. Dignidade da Pessoa Humana. Cidadania. Ética. Interpretação e Aplicação da Constituição. Tutela de Direitos Difusos e Coletivos.

RESUMO

Objetivo: O presente artigo conceitua o controle interno e o compliance, apresentando as contribuições que estas áreas, atuando conjuntamente, proporcionariam ao setor



Revista Administração de Empresas Unicuritiba.
[Received/Recebido: abril 28, 2020; Accepted/Aceito: junho 30, 2020]

Este obra está licenciado com uma Licença [Creative Commons Atribuição-NãoComercial 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/).



público na prevenção aos crimes de suborno e corrupção. Aborda as estruturas de controle interno e os pilares para implementação de uma área de compliance, bem como os requisitos necessários para uma atuação integrada e coordenada em uma Controladoria de Estado ou Município. Por fim, elenca os principais riscos e desafios para a efetiva atuação conjunta destas destacadas funções.

Metodologia: O método de abordagem utilizado é o hipotético dedutivo, partindo do geral para o particular, por meio de raciocínio em doutrina e legislação, com o objetivo de chegar a uma conclusão. Quanto às técnicas de pesquisa, utilizam-se leituras e consultas em obras, artigos científicos e legislação doméstica e de direito comparado.

Contribuições: A presente pesquisa tem por maior contribuição ressaltar a importância da implementação de uma estrutura de compliance como parte integrante do Controle Interno do Estado em todas as esferas de governo, abordando os benefícios e desafios para sua instituição, afim de incentivar e proporcionar subsídios no processo de implantação e gestão do compliance público como ferramenta primordial no combate a corrupção e nos desvios de conduta na condução das políticas públicas.

Palavras-chave: controle; controle interno; controladoria; compliance; corrupção; conformidade; integridade.

ABSTRACT

Objective: This article conceptualizes internal control and compliance, presenting the contributions that these areas, acting jointly, would provide to the public sector in the prevention of bribery and corruption crimes. It addresses the internal control structures and pillars for the implementation of a compliance area, as well as the requirements necessary for an integrated and coordinated action in a State or City Controllershship. Finally, it lists the main risks and challenges for the effective joint action of these highlighted functions.

Methodology: The method of approach used is the hypothetical deductive, starting from the general to the, through reasoning in doctrine and legislation, with the objective of reaching a conclusion. As for the research techniques, readings and consultations are used in works, scientific articles and domestic and comparative law legislation.

Contributions: This research has as its greatest contribution to highlight the importance of the implementation of a compliance structure as an integral part of the Internal Control of the State in all spheres of government, addressing the benefits and challenges for its institution, in order to encourage and provide subsidies in the process of implementation and management of public compliance as a primary tool in combating corruption and misconduct in the conduct of public policies.





Keywords: control, internal control, controllership, compliance; corruption; conformity; integrity.

1. INTRODUÇÃO

A Administração Pública no Brasil, após ser alvo de tantos escândalos envolvendo corrupção, má utilização de recursos públicos, desvios de verbas, fraudes, entre outros ilícitos, passa por mudanças estruturais em seu processo de gestão. Temas como governança, avaliação de riscos, programas de compliance/integridade, entre outros, comumente utilizados no setor privado, hoje é realidade nos Órgãos e Entes públicos.

Um dos pilares fundamentais do processo de gestão, o Sistema de Controle Interno está previsto no art. 74 da Constituição Federal Brasileira de 1988. Apresenta-se de forma integrada nas três esferas de Poder (Poder Executivo, Legislativo e Judiciário), com as seguintes atribuições constitucionais:

- I – avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;
- II – comprovar a legalidade e avaliar os resultados quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da Administração Federal, bem como de aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;
- III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;
- IV – apoiar o controle externo no exercício da sua missão institucional. (BRASIL, 1988)

Entretanto, o papel do Sistema de Controle Interno no atual contexto, transcende o seu escopo eminentemente formal. Ele tem como atribuição zelar pela conformidade operacional, pela legalidade, pela eficiência, eficácia e economicidade nos atos praticados pelos órgãos e entidades públicas, com o objetivo primordial de coibir as ilicitudes e atos de improbidade praticados por governantes e servidores na gestão dos recursos públicos.



O INTOSAI, citado por Glock, em seu conceito de Controle Interno na Administração Pública dá uma visão clara sobre características primordiais desta importante área na atualidade.

O controle interno é um processo integrado e dinâmico que se adapta continuamente às mudanças enfrentadas pela organização. A direção e o corpo de funcionários, de todos os níveis, devem estar envolvidos nesse processo, para enfrentar os riscos e oferecer razoável segurança do alcance da missão institucional e dos objetivos gerais. (GLOCK, 2015)

Considerando-se que a atuação da Administração Pública está fortemente amparada no princípio da Legalidade e, portanto, todos os atos praticados por ela, devem estar respaldados em legislação pertinente, falar em conformidade para o Setor Público, pode soar como redundância.

Sobre esta temática, cita-se Meirelles que dispõe:

Todo o ato administrativo, de qualquer autoridade ou poder para ser legítimo e operante, há que ser praticado em conformidade com a norma legal pertinente (princípio da legalidade), com a moral da instituição (princípio da moralidade), com a destinação pública própria (princípio da finalidade) e com a divulgação oficial necessária (princípio da publicidade).(GLOCK, 2015, – Apud Meirelles - 1988:602””)

Então, pergunta-se: - Por que além do Sistema de Controle Interno, ainda seria necessário o estabelecimento de uma estrutura de Compliance ou um “Programa de Integridade” no serviço público?

A resposta é simples: Porque o Serviço Público é exercido por pessoas, e o ser humano, influenciado pela ambição, egoísmo e competitividade, revela sua natureza ou tendência corrupta. (BATISTA, 2000)

Citando Montesquieu: “temos a experiência eterna de que todo o homem que tem nas mãos o poder é sempre levado a abusar dele, e assim irá seguindo, até que encontre algum limite” (FERNANDES,2008).

Isto posto, vê-se na prática, os meios de comunicação diariamente apresentando à população brasileira, casos de corrupção, improbidade administrativa, suborno,





nepotismo, desvio de recursos, conflitos de interesses e muitas outras ilicitudes cometidas por políticos, governantes, servidores em todas as esferas do Estado.

Apesar da instituição de “Programas de Integridade” não garantir a correção e conformidade da pessoa humana, trata-se de mais uma ferramenta para reforçar o ambiente de controle, disseminar a cultura ética e valores morais esperados, trazer transparência, educação e o exemplo a ser difundido pelo setor público, transcendendo para o setor privado.

Partindo-se da máxima que não há atos de corrupção sem a presença de dois atores: o corruptor e o corruptível, temos que extinção de um deles assegura a extinção deste mal.

2. DA ESSENCIALIDADE DOS SERVIÇOS PÚBLICOS

2.1 CONTROLE

O controle está diretamente relacionado ao poder, a etimologia da palavra é controversa. Fernandes elegera a explicação de Gianinni, quando dispôs sobre a origem do controle. Este, relata que o termo surgiu do latim fiscal medieval, uma contração do vocábulo *contra* e *rotulum* derivou o termo francês *contrerole*, significando rol, que era a relação de contribuintes a ser verificada pelos exatores. (FERNANDES, 2008)

Historicamente o controle esteve ligado as finanças, em francês “*contrôler*” significa registrar, inspecionar, examinar. É o confronto de registros com o documento original com a finalidade de verificar a correção dos dados. (CASTRO, 2015)

Para Fayol o controle consiste em verificar se tudo ocorre de conformidade com o planejado, de acordo com as instruções emitidas e com normas e princípios estabelecidos. Tem por objetivo apontar falhas, para corrigi-las e evitar sua reincidência; aplica-se a tudo: coisas, pessoas, processos etc. (CASTRO, 2015 – Apud





ANTUNES, 1998)

Na visão de Glock o controle são as atividades de verificação sistemática de um registro que são executadas de forma permanente ou periódica, para certificar que existe ou não conformidade com o padrão estabelecido, com normas, leis regulamentos ou com o resultado esperado. (GLOCK, 2015)

O controle tem uma amplitude muito maior do que se observa nos conceitos já citados, Castro considera:

Observa-se pela clareza e amplitude da definição que o controle deve ser exercido em todos os níveis e em todos os setores para ser efetivo. Tanto os cidadãos como as autoridades, chefes de família ou de empresas, eleitores ou eleitos concordam de maneira quase unânime que é necessário controlar. E, principalmente controlar os outros. (CASTRO, 2015).

2.2 CONTROLE INTERNO

Expandindo o conceito de controle para o controle interno, também se identifica definições diversas entre as quais, foi destacado por Glock, citando a do Comitê de Procedimentos de Auditoria do Instituto Americano de Contadores Públicos Certificados, tido como referência internacional:

Controle Interno compreende o plano de organização e todos os métodos e medidas adotadas na empresa para salvaguardar seus ativos, verificar a exatidão e fidelidade dos dados contábeis, desenvolver a eficiência nas operações e estimular o seguimento das políticas executivas prescritas. (GLOCK, 2015)

O INTOSAI – Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores, define o Controle Interno em suas Diretrizes para as Normas de Controle Interno no Setor Público como sendo:

Controle interno é um processo integrado efetuado pela direção e corpo de funcionários, e é estruturado para enfrentar os riscos e fornecer razoável segurança de que na consecução da missão da entidade os seguintes objetivos gerais são alcançados:

I – Execução ordenada, ética, econômica, eficiente e eficaz das operações;





- II – Cumprimento das obrigações de accountability;
- III – Cumprimento das leis e regulamentos aplicáveis;
- IV – Salvaguarda dos recursos para evitar perdas, mau uso e dano (GLOCK, 2015)

Botelho conceitua o Controle Interno na administração pública como sendo a verificação da conformidade da atuação desta a um padrão, possibilitando ao agente controlador a adoção de medida ou proposta em decorrência do juízo formado. (BOTELHO, 2014)

Complementa ainda, conceituando o controle interno como sendo:

... o controle administrativo, exercido por órgão interno da Administração, devidamente inserido na estrutura organizacional, com funções administrativas e poder para normatizar procedimentos que permitam a fixação de padrões e uniformidade de atuação (instruções normativas). É composto por agentes públicos pertencentes aos quadros de servidores do órgão. (BOTELHO, 2014)

2.3 COMPLIANCE

Compliance é palavra originada do termo britânico “to comply” que significa estar em conformidade. Está relacionado diretamente à integridade, ao comportamento ético do cidadão, ao agir de acordo com a lei, à moral, à conformidade com os regulamentos internos e externos de uma organização.

O compliance não se resume a uma área de uma empresa, órgão ou ente público, o “estar em conformidade” é obrigação inerente a todos, aos agentes públicos, aos governantes, aos cidadãos.

3. O CONTROLE INTERNO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

3.1 HISTÓRICO





Baseado no levantamento histórico realizado por Domingos Poubel de Castro o controle teve sua origem em meados de 1914 quando o então Ministro da Fazenda do Brasil solicitou empréstimos à banqueiros britânicos e, estes requisitaram informações contábeis consistentes sobre as finanças brasileiras. Na época não havia um sistema de controle robusto, a contabilidade do governo era realizada por meio de fluxo de caixa. Como consequência, em 1921, pelo decreto nº 15.210, foi instituída a Diretoria Central da Contabilidade Pública, assumindo a denominação Contadoria Geral da República pelo Decreto nº1.990 em 1940.

Em 1922, a contabilidade passou a ter um caráter mais técnico, quando foi criado o Código de contabilidade Pública e, no mesmo ano, o Regulamento Geral de Contabilidade, este último, com o objetivo de criar condições para a execução do código e detalhar ações e procedimentos. Surgiu neste período, a contabilidade dividida em contabilidade: orçamentária, Financeira e Patrimonial.

Diante do excesso de documentação analisada e processada pela Contadoria, para melhorar sua eficiência implementou-se a descentralização de sua estrutura, por meio de contadorias seccionais e das subcontadorias seccionais, constituindo-se representantes junto aos ministérios.

Em 1946 a Constituição Federal instituiu medidas para o aumento do controle sobre os atos da Administração Pública e atribuiu ao Tribunal de Contas da União (TCU) o controle prévio dos atos de gestão. A partir deste momento, os contratos só seriam válidos se registrados previamente no TCU. Todos os atos administrativos passaram a ser submetidos ao controle prévio. Essa medida, além de atrasar as ações do Governo, não coibiu o índice de corrupção da época.

Neste período o controle interno estava dividido em duas partes, o controle contábil, pela Contadoria Geral vinculada ao Ministério da Fazenda e o controle administrativo, sob a responsabilidade do Tribunal de Contas da União. Não se observou por parte dos administradores públicos da época, a preocupação e aprimoramento do





controle em sua gestão, se acomodaram com o controle externo exercido por estes órgãos e não desenvolveram experiências administrativas típicas.

Em 1964, com a implantação de um regime autoritário, o controle sofreu um ajuste, passando de um controle preocupado em encontrar problemas de corrupção (controle negativo) para procedimentos voltados a controlar a administração e a auxiliar a obtenção dos resultados esperados (controle positivo).

Os militares na época por meio da Lei nº. 4320/64 separou a atuação do controle interno, exercido pelo Governo, e o controle externo sob responsabilidade do Congresso Nacional e do TCU. Essa Lei citou pela primeira vez o termo “Controle Interno”, estabeleceu a sua importância e definiu que as unidades administrativas deveriam adotar as práticas de controle interno em todos os estágios da gestão: Prévio, concomitante e subsequente.

A Constituição Federal de 1967 trouxe novas mudanças no conceito de “Controle Interno”. Dispôs que a fiscalização financeira e orçamentárias seria atribuída ao Congresso Nacional por meio do controle externo e dos sistemas de controle interno, instituídos por lei. Assim foi estabelecida a função complementar do controle interno, como apoio ao controle externo, uma vez que deste, foi destituída a função do controle prévio dos contratos.

No mesmo ano, foi realizada a grande reforma administrativa, com a edição do Decreto-lei nº 200/67 que foi o início da administração gerencial na Administração Pública, instituiu-se princípios de racionalidade administrativa: visão sistêmica, planejamento e orçamento, descentralização e delegação de poderes, os contratos e convênios e controle dos resultados.

Para o controle interno, destaca-se a substituição da Contadoria Geral da República pela Inspeção Geral de Finanças de cada Ministério, consolidada pelo Decreto nº 61.386/67, que reuniu em um só sistema as áreas de administração financeira, contabilidade e auditoria e implementou diversas ações de controle no âmbito da administração pública como: Fixação de normas gerais de contabilidade e auditoria,





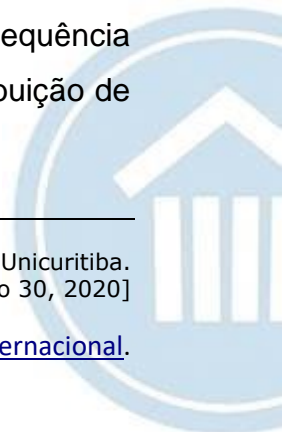
estabelecimento de um plano de contas para os órgãos da Administração Direta; passou a exercer orientação, supervisão e fiscalização pelos órgãos setoriais; elaboração de relatórios sobre as contas públicas e da execução orçamentária e financeira do Estado.

Em 1969, foram instituídos os regulamentos e os regimentos das Inspetorias Gerais de Finanças, estabelecendo as estruturas e funções das Inspetorias Gerais de Finanças setoriais, no entanto o excesso de atribuições ocasionaram uma gestão ineficiente do controle interno, que não estava conseguindo absorver as demandas de controle, contabilidade, finanças e auditoria, além das tarefas administrativas. Diante disso, dois meses após da criação da Inspetoria Geral de Finanças, foi criado o Sistema de Programação Financeira do Tesouro Nacional, segregando a programação financeira do controle interno.

Apesar desta segregação, a Inspetoria Geral de Finanças ainda ficou sobrecarregada, e em julho de 1969, instituiu-se no âmbito civil do Poder Executivo, a Comissão de Coordenação das Inspetorias Gerais de Finanças (INGECOR). Esta estrutura de gestão, atuava com discussões prévias em questões sobre administração financeira, contabilidade e auditoria, antes da normatização e foi ganhando adeptos, inclusive órgãos militares passaram a integrar a INGECOR, regulamentada pelo Decreto nº 68.441/71.

As mudanças não pararam e, em 1972 cria-se o Sistema de Planejamento, que compreendeu as atividades de planejamento, orçamento e modernização da Administração Federal, com a participação de todos os órgãos do Governo, inclusive os da administração indireta.

Em 1979, com o intuito de aumentar o controle sobre os gastos da administração, o Controle Interno foi transferido para o comando do Ministério do Planejamento, que implementou grandes mudanças no foco e na organização do sistema: Alterou o nome das Inspetorias Gerais de Finanças para Secretarias de Controle Interno, na sequência denominadas Ciset (Controle Interno Setorial) e retirou dos Ministérios a atribuição de realizar auditorias, passando à ao Ciset.





Além disso, centralizou a auditoria no Planejamento, a Contabilidade e as Finanças com cada Ministério. Criou o SECIN – Secretaria Central de Controle Interno como órgão central dos sistemas de administração financeira, contabilidade e auditoria, com subordinação direta ao Ministro-chefe da Secretaria de Planejamento da Presidência da República, bem como foram criadas outras medidas focadas na melhoria do controle da administração financeira, contabilidade e auditoria, perdurando até meados de 1985.

No dia da posse do Presidente José Sarney, no ano de 1985, a Secretaria Central do Controle Interno (SECIN) e a Comissão de Coordenação de Controle Interno (INTERCON) foram transferidas ao Ministério da Fazenda. Em 1986 foi extinta a SECIN e a Comissão de Programação Financeira (CPF), com a transferência de suas atribuições à STN (Secretaria do Tesouro Nacional), então recém criada por meio do Decreto nº 92.542/86.

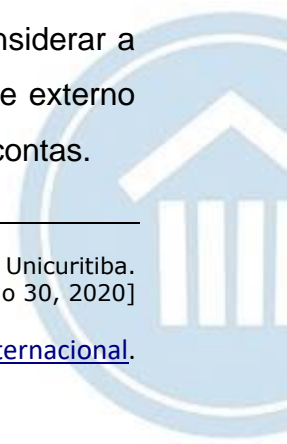
A STN teve como atribuição a administração da carreira dos servidores, pelo desenvolvimento e manutenção do SIAFI e pelas áreas fundamentais para a administração das finanças.

Com a extinção do SECIN as auditorias passaram para os próprios ministérios, ficando à cargo da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) apenas as auditorias de recursos externos e auditorias especiais por solicitação do Presidente da República.

A STN passou a dominar áreas vitais da economia como controle das finanças, da execução orçamentária, da contabilidade, das dívidas externas e internas, dos haveres e riscos, folhas de pagamento e estoques públicos.

Ao se estabelecer a STN os Sistemas de Programação e Administração Financeira, Contabilidade e Auditoria foram organizados e integrados no Sistema de Controle Interno (SCI).

A Constituição Federal de 1988, mudou novamente o foco do controle interno, tratou como Sistema de Controle Interno apenas a auditoria, deixando de considerar a Contabilidade e Finanças, mudou o enfoque com relação ao apoio do controle externo no exercício de suas atribuições e instituiu a obrigatoriedade da prestação de contas.





A reformulação do Controle interno foi inevitável. Após muitas pressões da sociedade em função dos escândalos de corrupção, impeachment do Presidente Fernando Collor de Melo, descontrole da economia, o Governo identificou a necessidade de rever o modelo de Controle Interno adotado, criando a Secretaria Federal de Controle Interno (SFC), por meio do Decreto 480/94 que se transformou futuramente na Lei 10.180/2001, após 88 meses em trâmite no Congresso Nacional.

A partir da promulgação da Lei 10.180 os dois instrumentos de polos extremos da governança, Planejamento e Controle Interno, passaram a compor o ciclo da gestão pública, integrados com o sistema de contabilidade e finanças.

Em 2002, o Presidente da República, por meio da Medida Provisória 37, transforma a Corregedoria Geral da União em Controladoria Geral da União, a qual em julho deste mesmo ano, passou a ser o órgão central incumbido da orientação normativa e da supervisão técnica dos órgãos que compõe o Sistema de Controle.

A SFC assumiu as funções operacionais de competência do Órgão Central do Sistema, além das atividades de controle interno de todos os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, com exceção dos jurisdicionados órgãos setoriais.

Quando da conversão da Medida Provisória nº 37 em Lei foram retirados os dois parágrafos que tratavam da alteração do nome da Corregedoria para Controladoria, portanto voltando o nome a ser Corregedoria Geral da União.

Em 2003, cria-se a Controladoria Geral da União, mudando o foco do controle interno para o combate a corrupção. A Lei nº 10.683/2003 alterou o nome de Corregedoria para Controladoria Geral da União e atribuiu ao seu titular denominação de Ministro de Estado do Controle e da Transparência, com a responsabilidade de promover a transparência e a prevenção e combate à corrupção.

Para contemplar os aspectos de combate à corrupção, em dezembro/2003, criou-se o Conselho de Transparência e Combate a Corrupção, um colegiado vinculado a CGU, com objetivo de debater e sugerir medidas de aperfeiçoamento dos métodos de controle e incremento da transparência na gestão da Administração e em 2006, criou-se duas





novas unidades: a Corregedoria Geral da União e a Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas. (CASTRO, 2015).

3.2 O CONTROLE INTERNO E O COMPLIANCE

Conforme observa-se neste breve histórico, o Controle Interno foi instituído pela preocupação com a contabilidade e finanças públicas, passou por diversas mudanças desde sua constituição, com focos distintos, de acordo com os interesses de cada época. Apenas a partir da criação da Controladoria Geral da União, se pode observar um direcionamento mais efetivo do controle à prevenção e combate a corrupção.

Desde então, observa-se a atuação da CGU na educação, orientação, normatização do setor público e privado, incentivando programas de integridade, combate a corrupção, governança, transparência, entre outros temas presentes e disponíveis em suas publicações.

A Lei Anticorrupção, (Lei nº 12.846/13) foi um dos marcos regulatórios para o início do combate a corrupção no Brasil. A partir de sua regulamentação, por meio do Decreto 8.420/2015, o Compliance, passou ser um tema recorrente, e a preocupação sobre a possibilidade da responsabilização objetiva administrativa e civil das pessoas jurídicas pela prática de atos lesivos que sejam cometidos em seu interesse ou benefício, contra a administração pública, nacional ou estrangeira, passou a preocupar os empresários do País, levando-os a estabelecer estruturas de compliance em suas corporações.

Esta preocupação se intensificou a partir das ações do Ministério Público e Polícia Federal na Operação Lava Jato, a qual colocou atrás das grades grandes empresários brasileiros e políticos, inclusive um Presidente da República, fato nunca visto no Brasil.





A corrupção não é um fato novo, ela acompanha a história do Brasil desde a sua colonização, no entanto tomou proporções nunca dantes verificadas, este crime se tornou endêmico e serial.

Sobre a corrupção sistêmica que se instalou no País, desvendada pela Operação Lava Jato, o Ministro da Justiça, Sergio F. Moro, cita:

Considerando os casos já julgados, é possível afirmar que foi descoberto um esquema de corrupção sistêmica. Não se tratava de um crime de corrupção isolado no tempo e espaço – ou seja, um comportamento isolado e pontual, algo que pode acontecer em qualquer local do mundo -, mas um verdadeiro sistema de corrupção, no qual o pagamento de vantagem indevida era tido como padrão de comportamento comum, a regra do jogo.(MORO, 2019)

O compliance, até então, presente em instituições financeiras e multinacionais, passou a ser implementado também nas empresas nacionais e no setor público, em todos os âmbitos de atuação. Observa-se um movimento ascendente para a adoção de programas de integridade em todo o Estado.

A iniciativa partiu do Governo Federal, primeiramente por meio da Lei 13.303/16, Lei das Estatais, que versa sobre o estabelecimento de estrutura de integridade nas empresas estatais conforme seu artigo 9º §1º a seguir:

Deverá ser elaborado e divulgado Código de Conduta e Integridade, que disponha sobre:

I – princípios, valores e missão da empresa pública e da sociedade de economia mista, bem como orientações sobre a prevenção de conflitos de interesses e vedação de atos de corrupção e fraude;

II – instâncias internas responsáveis pela atualização e aplicação do Código de Conduta e Integridade;

III – canal de denúncias que possibilite o recebimento de denúncias internas e externas relativas ao descumprimento do Código de Conduta e Integridade e das demais normas internas de ética e obrigacionais;

IV – mecanismos de proteção que impeçam qualquer espécie de retaliação a pessoa que utilize o canal de denúncias;

V – sanções aplicáveis em caso de violação às regras do Código de Conduta e Integridade;

VI – previsão de treinamento periódico, no mínimo anual, sobre Código de Conduta e Integridade a empregados e administradores, e sobre a política de gestão de riscos, a administradores. (BRASIL, 2016)





Em seguida, ampliou-se a abrangência pelo Decreto nº 9203 de 22 de novembro de 2017, que estabelece a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, em seu artigo 19º prevê a adoção obrigatória de programas de integridade no âmbito Federal, como segue:

Os órgãos e as entidades da administração direta autárquica e fundacional instituirão programas de integridade, com o objetivo de promover a adoção de medidas e ações institucionais destinadas a prevenção, à punição e à remediação de fraudes praticadas por agentes públicos e privados nos seguintes eixos:

I – comprometimento e apoio da alta administração;

II – existência de unidade responsável pela implementação no órgão ou na entidade;

III – análise, avaliação e gestão dos riscos associados ao tema da integridade; e

IV – monitoramento contínuo dos atributos do programa de integridade.

(BRASIL, 2017).

A Controladoria Geral da União foi o órgão designado para estabelecer os procedimentos para a estruturação e monitoramento do programa de integridade dos órgãos e das entidades da administração direta, autárquica e fundacional, no entanto observa-se que sua atuação extrapola este escopo, uma vez que disponibiliza materiais educacionais para implantação de programas de integridade no âmbito público e privado, para municípios, pequenas empresas, empresas no exterior, entre outros disponíveis em sua página da internet.

(CGU, 2020) (<https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes>)

Além da iniciativa no âmbito Federal, Estados e Municípios tem se movimentado para adoção de programas de integridade em suas estruturas, como por exemplo: o Estado do Paraná por meio da Lei 19.857/2019, instituiu o programa de integridade no Paraná, contando com o apoio integral da sua Controladoria Geral do Estado (CGE) para sua implantação e gestão. (PARANÁ, 2019)

É de suma importância a constituição áreas que fomenta a integridade no ambiente público, que atue em conjunto com as demais áreas finalísticas das respectivas Controladorias, trabalhando ao lado do Controle Interno, Transparência, Ouvidoria e Corregedoria. Todos com o objetivo comum do combate à corrupção, aos atos de





nepotismo, conflitos de interesses, suborno, desvios de recursos, fraudes e demais crimes de colarinho branco.

A sua atuação de forma independente, com reporte direto à alta administração e se necessário, diretamente aos governantes (Governadores e Prefeitos), demonstra a seriedade e comprometimento requeridos para a função.

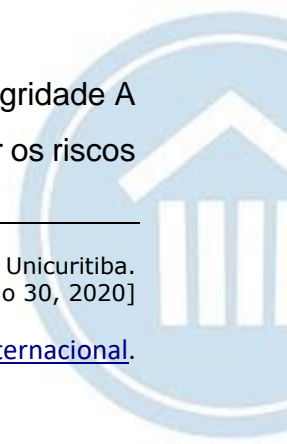
Estruturado em quatro Pilares, o Programa de Integridade preconizado pela CGU estabelece as diretrizes para o estabelecimento do “compliance” do setor público conforme a seguir:

1º PILAR – Comprometimento da Alta Administração: O apoio e patrocínio da alta administração são fundamentais para o sucesso de um programa de integridade. As principais atribuições dos gestores no programa são a disseminação das políticas e principalmente o seu exemplo na conduta ética e de respeito às leis às quais estão sujeitos.

2º PILAR – Unidade responsável pelo Programa de Integridade: O estabelecimento de uma estrutura dotada de recursos materiais, tecnológicos e humanos; independência e autonomia, e imparcialidade, com possibilidade de reporte aos mais altos níveis hierárquicos da organização;

3º PILAR – Análise e Avaliação e Gestão de Riscos: A Unidade responsável pelo programa deverá conhecer os processos, os respectivos riscos internos e externos que possam interferir no cumprimento dos objetivos e que exponham o órgão ao crime de corrupção; estabelecer políticas e sugerir controles para mitigar os riscos e coibir as inconformidades;

4º PILAR – Monitoramento contínuo dos atributos do Programa de Integridade A Unidade responsável pelo programa deve desenvolver processo para monitorar os riscos





existentes e novos, avaliar o funcionamento dos controles, revisar políticas e sua atualização, estabelecer uma integração com as demais áreas para que o programa passe a fazer parte da rotina do órgão. (CGU – CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, 2017)

Com base nos conceitos apresentados sobre o controle interno e compliance, verifica-se a dependência direta entre as duas áreas. Suas atividades são complementares e não é possível estabelecer a estrutura de compliance, sem a existência do controle interno e vice e versa.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A modernização no sistema de gestão pública com a implementação de processos de governança, propicia a identificação e controle dos riscos relacionados à corrupção, o treinamento e educação dos agentes públicos, o tratamento de denúncias, entre atividades correlatas que tem como objetivo reduzir a incidência das ilicitudes. O Controle Interno e o Compliance, são partes integrantes e indissociáveis deste processo.

Apesar do Controle Interno estar presente na Administração Pública há décadas, sua atuação não se mostrou suficiente para coibir a corrupção no País.

Com a modernização nos mecanismos de Gestão Pública, preconiza-se a instituição de Programas de Integridade nos Órgãos e Entes públicos, Estados, Municípios, Empresas Públicas, entre outros, visando complementar a estrutura de controle e dar foco específico no combate a corrupção.

A estrutura do Compliance Público, apesar de não trazer novidades em relação as responsabilidades dos agentes públicos com a conformidade, proporciona um ambiente de educação para a ética. Identifica e trata os riscos relacionados a integridade, aplica sanções aos descumprimentos, monitora as mudanças e controles, enfim foca na





prevenção e combate a corrupção, ao nepotismo, às improbidades e demais ilegalidades encontradas no setor público, comumente estampadas nas manchetes televisivas.

O Compliance certamente é a atitude esperada pelo povo brasileiro de seus governantes, agentes e servidores públicos. No entanto, tem-se ainda um longo trajeto a ser percorrido que transcende a estruturação de áreas ou Programas de Integridade. É fundamental a atuação e empenho dos governantes em melhorar as condições sociais e da educação, da formação moral e cívica do cidadão, formando uma nação forte, consciente dos seus direitos, deveres e, que exerça sua cidadania através controle social.

REFERÊNCIAS

BATISTA, Antenor. **Corrupção no Brasil: respeitando a ética**. Corrupção: fator de progresso? 2000. Disponível em: <http://www.letraseletras.com.br/home/pdf/corruptcao.pdf>. Acesso em: 13 abr. 2020.

BOTELHO, Milton Mendes. Manual Prático de Controle Interno na Administração Pública Municipal. Curitiba: Juruá, 2014. Cap.1, p.29.

BRASIL (1988). **Constituição Federal**. Seção IX, Da Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária Art. 74º, Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf. Acesso em: 13.abr.2020.

BRASIL. Lei n.12.846, de 01 de agosto de 2013. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 02 de agosto de 2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/ Ato2011-2014/2013/Lei/L12846.htm. Acesso em: 10 dez. 2019.

BRASIL. Decreto n.8.420, de 18 de março de 2015. Regulamenta a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 19 de março de 2015. Disponível em: www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/ Ato2015-2018/2015/Decreto/D8420.htm. Acesso em: 10 dez. 2019.





BRASIL. Lei n.13.303, de 30 de junho de 2016. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 01 de julho de 2016. Disponível em: www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/ Ato2015-2018/2016/Lei/L13303.htm. Acesso em: 10 dez. 2019.

BRASIL. Decreto n.9.203, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 23 de novembro de 2017. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2015-2018/2017/Decreto/D9203.htm. Acesso em: 13 abr. 2020.

BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU). 2017. Manual para Implementação de Programas de Integridade – Orientações para o Setor Público Disponível em: Acesso em: 13 abr.2020. www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/etica-e-integridade/arquivos/manual_profip.pdf

CASTRO, Domingos Poubel de. **Auditoria, Contabilidade e Controle Interno no Setor Público**. São Paulo: Atlas, 2015. Cap.4, p.337-338; Cap.6, p.396-442.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de Contas do Brasil**. Jurisdição e Competência. Belo Horizonte: Fórum, 2008. Cap.1, p.29-31.

GLOCK, José Osvaldo. **Sistema de Controle Interno na Administração Pública**. Curitiba: Juruá, 2015. Cap.1, p.19-29.

MARTINS, José Alberto Monteiro; KNOERR, Fernando Gustavo. THE POLICE POWER AND COMPLIANCE IN A LEGAL STATE AND THEIR INFLUENCE ON THE ANTI-CORRUPTION LAW (LAW 12,846 DATED AUGUST 1, 2013). **Revista Jurídica**, [S.l.], v. 2, n. 43, p. 351 - 387, fev. 2017. ISSN 2316-753X. Disponível em: <http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/1836/1211>>. Acesso em: 15 Jan. 2020.

MORO, Sergio Fernando. In: PINOTTI, Maria Cristina (Org.). **Corrupção: Lava Jato e Mãos Limpas**. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2019.

PARANÁ. Lei n.19.857, de 29 de maio de 2019. Institui o Programa de Integridade e *Compliance* da Administração Pública Estadual e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Paraná**, Curitiba, 29 de maio de 2019. Disponível em: <https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibir&codAto=220833&indice=1&totalRegistros=1>. Acesso em: 10 dez. 2019.

